

ACESSO À INFORMAÇÃO: OS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 12.527/2011

Ana Paula de Barcellos¹

Resumo

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, alinha o Brasil a um movimento internacional que tem levado países a adotar leis específicas tratando do acesso à informação governamental, em um esforço de incrementar a transparência, a participação democrática dos cidadãos, e combater a corrupção.

Embora o tema não seja novidade, e a publicidade no âmbito estatal seja claramente exigida no Brasil desde a Constituição de 1988, a nova lei poderá contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social, sobretudo ao prever que a divulgação de informações deve ser feita pelas autoridades independentemente de solicitações. A publicidade, portanto, passa a ser ativa e não apenas reativa, retirando do indivíduo a integralidade do ônus para obtenção do conhecimento acerca dos atos do poder público.

Questões, porém, permanecem a ser definidas. Em primeiro lugar, e considerando a enorme quantidade de dados produzida pelos Estados contemporâneos, decidir que informações devem ser divulgadas é fundamental, sob pena de o público ser submerso em irrelevâncias. Essa decisão, bem como a que envolve como a divulgação acontecerá concretamente, deve ter em vista ao menos dois interesses públicos principais: o interesse geral do controle social dos atos do Poder Público e o interesse do cidadão-usuário de serviços públicos.

A Lei nº 12.527/11 determina ainda que a difusão de informações utilize meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Os meios eletrônicos e a internet de forma mais geral tem permitido o desenvolvimento do chamado e-government, trazendo esperanças de redução da distância entre governo e cidadãos. Nada obstante, também aqui questões precisarão ser enfrentadas. A ampliação do acesso físico à internet e a expansão da educação digital são desafios centrais em um país onde a alfabetização funcional ainda é um problema. Em segundo lugar, a qualidade dos sistemas eletrônicos nas quais as informações públicas estarão armazenadas e das ferramentas de busca disponíveis poderá viabilizar ou obstruir o real incremento do acesso à informação governamental por parte da sociedade brasileira.

Palavras-chaves: Informação governamental. Atos do Poder Público. Controle social. Democracia. Transparência. Publicidade. Motivação. Sigilo. Corrupção. Informação relevante. Usuário de serviço público. Internet. E-government. Educação digital. Acesso à informação. Acesso à internet.

INTRODUÇÃO

O tema geral do acesso à informação governamental pode desdobrar-se em duas direções diversas. Em primeiro lugar, discute-se o direito de cada indivíduo de ter acesso a informações acerca de si próprio, mas que estejam sob poder do Estado. Esse primeiro aspecto do tema se vincula a interesses como a privacidade, o poder

¹ Pós-Doutora pela Universidade de Harvard. Professora de Direito Constitucional da UERJ. E-mail: abarcellos@bfbm.com.br

do indivíduo de controlar suas informações pessoais e, eventualmente, a proteção contra discriminações². Em segundo lugar, o acesso à informação governamental diz respeito também ao direito de todos de terem acesso em caráter permanente a informações sobre os atos públicos de interesse geral. Os temas aqui são a cidadania, a participação democrática e o controle social do poder público. É esse segundo aspecto do acesso à informação que nos interessa mais diretamente neste estudo.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, alinha o Brasil a um movimento internacional que tem levado os países a adotar leis específicas tratando do acesso à informação governamental, em um esforço de incrementar a transparência, a participação democrática dos cidadãos, e combater a corrupção (BANISAR, 2002; MENDEL, 2009). A lei em questão, porém, não foi a primeira a tratar do tema no Brasil. Desde 1988 a Constituição prevê o direito de acesso à informação e impõe ao Poder Público em geral os deveres de publicidade e prestação de contas³. Voltando ao plano legislativo, de acordo com a Lei nº 8.429, editada em 1992, o agente público que deixa de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo comete ato de improbidade e está sujeito a uma série de penalidades, incluindo prisão. A Lei Complementar nº 101/2001, por sua vez, menciona que a prestação de contas deverá ser feita também por meio eletrônico, a fim de promover a transparência.

Nada obstante todo esse conjunto normativo, e a despeito de esforços mais recentes, o Brasil ainda enfrenta dificuldades no combate à corrupção e no esforço de dar transparência aos atos governamentais. Essa realidade é apontada por várias ONGs, nacionais e internacionais, como a Amarribo Brasil e a Transparência Internacional⁴. A pergunta que cabe fazer, portanto, é a seguinte: poderia mais uma lei – a Lei nº 12.527/2011 – ajudar em alguma medida? A resposta é afirmativa.

É verdade que a enunciação de direitos e objetivos pela legislação dificilmente produz efeitos no mundo real por si só e automaticamente. O processo de transformação da realidade é complexo e envolve muitos fatores, alguns pertinentes ao mundo do direito e outros quase totalmente insensíveis à ação das normas jurídicas. Entretanto, um dos fatores próprios ao mundo do direito, e que pode fomentar a transformação da realidade no sentido indicado pela norma, é a definição do como. Como o objetivo enunciado genericamente na norma será concretizado no dia a dia? Que comportamentos ele exige ou proíbe? A Lei nº 12.527/2011 tem essa louvável preocupação: construir o como. O objetivo deste texto é apurar em que medida os princípios básicos da lei

² A Corte Européia de Direitos Humanos já reconheceu esse direito, embora considere que uma ponderação será necessária em cada caso, tendo em conta o legítimo interesse estatal, e.g., na segurança nacional (v. CEDH: Leander v. Suécia (1987), Gaskin v. Reino Unido (1989), Guerra v. Itália (1998), Odièvre v. França (2003), e Segertedt-Wibergand e outros v. Suécia (2006)). A Constituição brasileira de 1988 previu expressamente o direito de o indivíduo obter dos órgãos públicos informações de seu interesse individual, embora também tenha ressalvado que a segurança da sociedade e do Estado podem limitar esse direito (art. 5º, XXXIII e LXXII).

³ CRFB/88, art 5º, XIV e XXXIII; art. 37, §3, II; art. 49, IX; art. 84, XI e XXIV; art. 74, I e II; e art. 216, §2.

⁴ www.amarribo.org.br e www.transparency.org.

fornece elementos importantes para a construção desse como e, em última análise, para a realização dos objetivos gerais da lei.

OS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA LEI Nº 12.527/2011

O art. 3º da Lei nº 12.527/2011 prevê três tipos de informação a seus destinatários. Em primeiro lugar, afirma que os procedimentos descritos na lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Há, portanto, um claro norte finalístico que deverá conduzir a interpretação da lei, criado pelo próprio legislador. Em segundo lugar, o caput do art. 3º incorpora os princípios constitucionais da Administração Pública na execução de suas disposições. Embora a menção fosse, a rigor, desnecessária – já que a Constituição seria sempre aplicável –, a referência revela que o legislador pretendeu desenvolver e dar maior concretude e aplicabilidade às previsões constitucionais. Por fim, em terceiro lugar, o art. 3º da Lei nº 12.527/2011 enuncia diretrizes próprias. Essa a dicção do dispositivo legal:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Examinando os cinco incisos do art. 3º da Lei nº 12.527/2011 que se acaba de transcrever, proponho agrupá-los, do ponto de vista lógico, em três grupos para, em seguida, examiná-los. Um primeiro grupo é formado pelos incisos IV e V que estabelecem objetivos gerais para o sistema. O segundo grupo é integrado pelos incisos I e II, que agregam um conteúdo mais específico à enunciação geral do direito de acesso à informação. Por fim, o terceiro grupo é formado pelo inciso III, que formula uma opção acerca dos meios que deverão ser utilizados para difundir a informação.

Lei Nº 12.527/2011, Art. 3º, IV e V: Cultura de Transparência e Controle Social. Objetivos Gerais do Sistema

Os incisos IV e V do art. 3º da Lei nº 12.527/2011 dispõem que os procedimentos nela previstos devem fomentar o desenvolvimento (i) da cultura de transparência na administração pública e (ii) do controle social da

administração pública. Mas o que significam, nesse contexto, essas duas expressões: cultura de transparência e controle social?

A ideia de transparência na ação estatal decorre de forma direta do axioma da igualdade e do ideal republicano a ele ligado. Todos são iguais, ninguém tem o direito especial de governar sobre os outros, de modo que os governantes são agentes delegados que agem, não por direito próprio, mas em nome e por conta da sociedade. É apenas natural, portanto, que os agentes públicos devam prestar contas de sua atuação e que, por isso, a ação estatal como um todo seja transparente, isto é: pública e motivada, de tal modo que a sociedade possa controlá-la.

A transparência exige a publicidade do ato estatal, tema ao qual se retornará adiante, e também a explicitação de suas razões, isto é: sua motivação. É certo que alguns atos demandam motivação mais analítica que outros⁵. A informação sobre a remuneração de um servidor público, por exemplo, que recebe o valor base da categoria dispensa maiores explicações. Mas se a remuneração ultrapassa o teto em um determinado mês, a transparência envolve não apenas a informação do valor total mas também a indicação de qual o fundamento das parcelas que conduziram o total remuneratório àquele valor. Decisões mais complexas, envolverão, por natural, motivações mais analíticas.

A pretensão do legislador de fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência na Administração Pública, embora ambiciosa, revela a percepção, correta, de que os problemas na matéria são abrangentes e não serão superados de forma rápida ou automática apenas com a edição de um ato legislativo. Uma cultura de transparência envolve também uma transformação dos modos como os indivíduos e os agentes públicos se relacionam: os indivíduos como cidadãos, constituintes do governo, e não como meros beneficiários de dádivas, sem qualquer responsabilidade ou vínculo com o exercício do poder político; e os agentes públicos como servidores de fato da população, e não seus antagonistas.

Apesar de uma transformação cultural envolver processos muito mais complexos do que aqueles nos quais o direito usualmente é capaz de interferir, não se deve minimizar o papel que mudanças jurídicas podem ter nesse processo. O comando do inciso II do art. 3º da Lei nº 12.527/2011, por exemplo, que prevê que a publicidade deve ser ativa e não apenas passiva, poderá ter um impacto relevante para a construção dessa nova cultura.

Uma cultura de transparência na Administração Pública é valiosa em si mesma em uma democracia. O simples fato de os atos públicos terem de ser motivados e ambos esses elementos – o ato e suas razões – serem públicos já é um fator que pode coibir desvios variados. A importância da transparência, porém, é potencializada

⁵ Não se cuida aqui, até porque não é objeto da Lei nº 12.527/2011, dos atos de natureza normativo, expedidos sobretudo pelo Legislativo, embora o tema da motivação dos atos legislativos continue a merecer uma investigação específica.

porque ela cria um ambiente propício para o desenvolvimento do controle social do governo. As relações entre transparência, acesso à informação governamental, e controle social merecem um rápido aprofundamento.

O controle social apresenta ao menos duas formas distintas: o controle social puro e o controle social com repercussões jurídicas. Manifestações públicas, protestos variados e o próprio resultado de cada eleição são exemplos de controle social puro. Por meio dessas iniciativas os diferentes grupos sociais demonstram seu interesse em determinadas providências, ou desagrado em relação a alguma política, de modo a influenciar, ou mesmo conduzir, a ação dos agentes públicos (MILESKI, 2006).

O controle social com repercussões jurídicas apresenta perfil diverso, pois ele incide sobre ações dos agentes públicos que, para além de inconvenientes, sejam suspeitas de ilicitude. O direito brasileiro prevê órgãos públicos encarregados de examinar a juridicidade dos atos públicos, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas⁶. Além disso, ONGs e associações privadas podem impugnar perante o Judiciário a licitude de atos do Poder Público e até mesmo o cidadão pode questionar atos governamentais em determinadas hipóteses, independentemente de seu interesse individual.

Parece correto afirmar que o controle social com repercussões jurídicas tem se tornado cada vez mais relevante no Brasil, ao passo que o controle social puro encontra-se em crise: a despeito das manifestações que tomaram as ruas de várias cidades brasileiras em meados de 2013, em geral, as pessoas manifestam desinteresse pelas questões públicas e apatia quando se trata de controle social⁷. Uma série de causas tem sido apontadas para esse fenômeno, valendo destacar apenas três delas, especialmente relevantes para o tema aqui em debate.

Em primeiro lugar, o desinteresse pelo controle social é alimentado pela falta de informação sobre as questões públicas. Esse é um ponto fundamental já que qualquer forma de controle pressupõe informação acerca do objeto a ser controlado. Como as pessoas poderão concordar ou discordar de políticas que ignoram ou de prioridades que desconhecem? Como avaliar a ação de um governo se não se sabe quais eram as metas pretendidas e o resultado esperado e nem se as metas e o resultado referidos foram ou não afinal alcançados e por quais razões? Como comparar as propostas dos diferentes candidatos e partidos se elas não existem ou se, quando existem, não são levadas ao conhecimento público?

Em segundo lugar, a crise do controle social é explicada também pelo fato de as pessoas terem cada vez menos tempo nas sociedades contemporâneas, sobretudo em ambientes urbanos. Obter informação sobre as questões políticas e manifestar-se de alguma forma acerca delas exige tempo e esforço que, eventualmente, terão

⁶ O Ministério Público é uma instituição prevista constitucionalmente (CF/88, art. 127) composta por agentes públicos independentes cuja missão, de forma simples, é a defesa da ordem jurídico-constitucional. Essa missão é levada a cabo, como regra, por meio do ajuizamento de ações, que podem ser dirigidas contra o Poder Público, contra agentes públicos ou contra pessoas privadas, conforme o caso. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, também previstos pela Constituição de 1988 (art. 70 e ss), a quem compete controlar a utilização de recursos públicos.

⁷ Sobre o tema, veja-se as obras reunidas em *Critical Review*, v. 18, nºs 1-3, 2006.

de ser subtraídos de outras atividades pessoais. Ocorre que a maior parte da população, sobretudo nos países em desenvolvimento, vive nas periferias das grandes cidades e tem seu tempo “livre” vorazmente consumido pelo deslocamento casa/trabalho, sobrando pouco tempo e energia para o controle social.

Por fim, um terceiro elemento identificado pelas pesquisas como causador do desinteresse referido é a percepção do indivíduo de que a sua participação não terá qualquer consequência prática e nem será capaz de contribuir para resultados que tornem a sua vida melhor. Há aqui, é claro, um evidente círculo vicioso: quanto menor o controle social, menos, de fato, a opinião de cada indivíduo é capaz de influenciar a ação pública (BUGARIN, VIEIRA e GARCIA, 2003). E, quanto menor sua capacidade de fazer alguma diferença, menor será o interesse da pessoa de participar do ambiente político.

Parece haver uma relação entre a crise do controle social puro, particularmente em países em desenvolvimento, e o crescimento do controle social de perfil jurídico. De um lado, se o cidadão tem dificuldade de obter informação sobre a ação governamental, os órgãos públicos encarregados de fiscalizar a ação governamental e ONGs terão tempo e recursos, inclusive humanos, para se dedicar ao controle. Por outro lado, o crescimento do controle de fundo jurídico talvez seja uma reação ao próprio vazio deixado pela crise do controle social, já que, sem controle, o exercício do poder pode tornar-se abusivo.

Nada obstante, e sem prejuízo da importância fundamental do controle jurídico, assim como não se pode imaginar que o consumo de antibióticos seja capaz de substituir uma alimentação balanceada e uma rotina regular de sono, o controle jurídico não tem condições de substituir a rotina do controle social. E isso por três razões principais. Em primeiro lugar, o controle jurídico opera (ou deve operar) para coibir o desvio, impedir a ilicitude e o abuso injurídico. O Estado pode tomar decisões e implementar políticas que serão lícitas em si mesmas, mas que talvez não correspondam aos interesses da maior parte da população nem atendam a seus interesses. Embora a fronteira entre o direito e a política possa parecer nebulosa em vários pontos, ela, por certo, existe: os controles social e jurídico ocupam áreas distintas, ainda que haja regiões de superposição.

Em segundo lugar, as soluções que o controle jurídico pode oferecer são, como regra, pontuais. O autor de uma ação, e.g., conseguirá o medicamento não oferecido pelo sistema público de saúde, mas muitos morrerão por falta de atendimento nesse mesmo sistema. Isto é: ações individuais poderão até resolver o problema do autor, mas dificilmente produzirão uma alteração na política pública. Mesmo diante de ações coletivas, a eventual execução de uma decisão judicial abrangente é, como regra, difícil e demorada, a não ser que haja um interesse político do réu da demanda em implementá-la (GAURIN e BRINKS, 2008).

Por fim, não é apenas que o controle jurídico não tem condições de substituir o controle social: na realidade, ele não deve ter essa pretensão. O Judiciário não pode pretender substituir o povo no controle e condução das decisões políticas, ainda que o Judiciário fosse composto exclusivamente por sábios, filósofos e

pelos mais capazes e probos dentre os homens e mulheres. O axioma da igualdade de todos e a democracia, que dele decorre, não convivem com uma concepção inteiramente aristocrática da ação estatal.

Feita a nota sobre o controle social puro e o com repercussões jurídicas, volte-se à narrativa. Como referido acima, além da falta de informação sobre atos públicos, ou da dificuldade de ter acesso a ela, dois outros fatores alimentam o desinteresse pelo controle social. A realidade, porém, é que quanto a esses dois fatores, o Direito tem pouca ou nenhuma capacidade de influir sobre eles. O Direito não tem instrumental para produzir tempo livre na vida das pessoas e nem dispõe de meios para convencê-las de que lhes será vantajoso acompanhar regularmente a ação de seus representantes eleitos, de modo a – ao menos no momento das eleições – poderem controlar essa atuação, pelo apoio ou não a sua continuidade. Entretanto, o tema da informação acerca da ação pública pode e deve receber a influência do direito: daí a importância do assunto para a construção da cultura de que fala a lei.

A dificuldade em obter informação desestimula o controle social na medida em que impõe ao indivíduo eventualmente interessado em desempenhar esse controle um custo enorme, de tempo e esforço, na busca por dados. E, ademais, caso as informações não sejam verdadeiras ou compreensíveis, isso pode inviabilizar, afinal, qualquer controle real. Por outro lado, caso as informações sejam de fácil acesso e compreensão para o público, o custo de se informar e exercer alguma forma de controle social diminuirá sensivelmente. É nesse sentido, portanto, que a Lei nº 12.527/2011 imagina que a construção de uma cultura de transparência pode contribuir para o fomento do controle social. Os incisos I e II do art. 3º da Lei nº 12.527/2011 – que formam o segundo grupo que se identificou acima – contribuem para esse objetivo. Cabe agora examiná-los.

Lei Nº 12.527/2011, Art. 3º, I e II: Densificando a Publicidade

Transcreva-se, mais uma vez, por facilidade, a redação dos incisos I e II do art. 3º da Lei nº 12.527/2011:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

A publicidade é expressamente prevista pela Constituição brasileira de 1988 como um dever da Administração Pública e o principal instrumento de realização da transparência. Coerentemente, os dois incisos transcritos procuram conferir maior densidade jurídica à publicidade, explicitando desde logo dois corolários que dela decorrem. Em primeiro lugar, e como pareceria óbvio, o inciso I prevê que a regra geral em relação aos atos do Poder Público será a publicidade, de modo que o sigilo será uma exceção a ser justificada de forma adequada. Em

segundo lugar, a lei prevê que a publicidade deve ser uma atividade ativa e não passiva, significando que a autoridade pública deve divulgar as informações de interesse público como rotina e espontaneamente, independentemente de solicitação. Aprofunde-se cada uma dessas questões.

Ao enunciar que a publicidade é a regra geral, sendo o sigilo a exceção, o inciso I agrega pouco ao que já constava da Constituição. Nos termos da Constituição, a publicidade será sempre a regra, e o sigilo dos atos do Poder Público apenas é admitido para preservação da intimidade e quando seja necessária à segurança da sociedade e do Estado⁸. Entretanto, não basta a invocação genérica da intimidade ou da segurança da sociedade e do Estado para que o sigilo seja justificado. A opção pelo sigilo não é livre à autoridade, devendo ser apresentadas, publicamente, as razões pelas quais se considera que a informação deve ser mantida em sigilo. A publicidade das razões para o ato do Poder Público que decidiu pelo sigilo é obrigatória, até para viabilizar o controle pelo Poder Judiciário. Uma vez que a publicidade dos atos públicos não é uma faculdade do agente público, mas um dever, a sua não aplicação a determinado caso poderá sofrer escrutínio⁹.

Interessante debate público sobre a questão se travou no Brasil no início do ano de 2008 acerca dos cartões corporativos utilizados, sobretudo, pela Presidência da República. Isso porque boa parte das informações acerca dos gastos feitos com tais cartões era sigilosa (e a rigor continua a ser), sob o fundamento de proteção à segurança nacional. Em fevereiro de 2008, um Senador da República impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contra ato do Presidente da República alegando que ele teria se negado a fornecer informações sobre os gastos públicos com os tais cartões. O Ministro Celso de Mello, relator, solicitou que fosse juntado aos autos a prova de que o Presidente teria se negado a fornecer os dados. Cerca de um mês depois o Senador desistiu do mandado de segurança e a questão não chegou ser apreciada pelo STF¹⁰.

Também em fevereiro de 2008 um partido (PPS) ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) perante o STF sustentando que a norma que autorizava o sigilo das despesas consideradas reservadas e confidenciais, editada em 1967, não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, que consagrou o princípio geral da publicidade¹¹. O autor da ADPF sustenta que o sigilo, embora possível, é excepcional e depende de motivação específica. O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, negou a liminar entendendo que, apesar do princípio da publicidade, o sigilo era admitido pela Constituição, e que a decisão acerca do sigilo não seria arbitrária pois um conjunto de leis, posteriores inclusive à editada em 1967, regulava a matéria. O tema ainda será apreciado pelo Plenário da Corte.

⁸ CF/88, art. 5º. XXXIII e LX; art. 37, caput, §§ 1º e § 3º, II; art. 93. IX.

⁹ A excepcionalidade do sigilo já foi destacada pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos: “A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público” (DJ 25.ago2006, RMS 23036/RJ, Rel. p/ acórdão Min. Nelson Jobim).

¹⁰ STF, MS 27.141.

¹¹ STF, ADPF 129-3/DF. A norma em questão é o art. 86 do Decreto-Lei nº 200/67.

Quanto à intimidade, o STF já examinou alguns casos entendendo, e.g., que a divulgação em sítios eletrônicos oficiais de informações funcionais dos servidores públicos, incluindo a respectiva remuneração, é válida, não viola a intimidade, não se cogitando, portanto, de sigilo sob esse fundamento¹². Na realidade, há amplo consenso doutrinário no sentido de que os agente públicos têm uma esfera de intimidade protegida menor do que as das demais pessoas, justamente por conta do conjunto de normas que preveem a publicidade dos atos do Poder Público.

O segundo corolário da publicidade, previsto pelo inciso II do art. 3º da Lei nº 12.527/2011, impõe ao agente público um dever ativo e permanente de tornar públicas as informações de interesse público. O objetivo da lei é retirar do indivíduo a integralidade do ônus e esforço necessários para obtenção da ciência e do conhecimento acerca dos atos do poder público. O que se pretende aqui, muito mais do que a passividade, é uma postura estatal ativa no particular. Até porque, lembre-se, a publicidade está diretamente vinculada à prestação de contas, que envolve uma posição ativa e não passiva daquele que está juridicamente obrigado a prestá-las.

Ou seja: cabe ao Estado agir, espontaneamente, e tomar providências para levar seus atos à ciência e ao conhecimento das pessoas, mesmo que elas não o solicitem de forma específica. Por natural que a ação estatal não terá como assegurar que, de fato, as pessoas terão conhecimento de tais atos – elas podem simplesmente não estar interessadas neles –, mas cabe-lhe criar as melhores condições para que isso seja possível. Por isso mesmo, dependendo da espécie de ato estatal, das pessoas envolvidas e da relação entre esses dois elementos (atos e pessoas), as formas de proporcionar ciência e conhecimento poderão variar. Não se está enunciando, a rigor, qualquer novidade.

Com efeito, para dar ciência a alguém da existência de um processo judicial ou administrativo, do qual ela deva participar, a ordem jurídica prevê a figura da citação¹³, exigindo-se que ela seja feita de modo a garantir ciência real por parte do indivíduo¹⁴. Também atos administrativos que afetem direitos de particulares devem lhes ser comunicados de forma específica¹⁵. Quanto às leis, trabalha-se com a ficção do conhecimento geral após a publicação no Diário Oficial¹⁶, embora a *vacatio legis* eventualmente prevista, maior ou menor, sirva em boa medida para que as pessoas mais diretamente afetadas pela nova legislação possam dela ter conhecimento real.

Na realidade – e essa é a questão central –, as formas de que o Estado se vale para dar publicidade a seus diferentes atos devem, tanto quanto possível, ser capazes de proporcionar ciência e conhecimento de tais atos aos

¹² STF, DJe 03 out. 2011, SS 3902 AgR-segundo/SP, Rel. Min. Ayres Britto: “CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO.”

¹³ Código de Processo Civil (CPC), art. 213 e art. 214. Na esfera administrativa, a Lei nº 9.784/99, art. 3º, trata do tema em âmbito federal.

¹⁴ Note-se que, embora existam formas de citação ficta, estas se reservam a hipóteses excepcionais (CPC, arts. 228, § 1º, e 231).

¹⁵ Lei nº 9.784/99, art. 28.

¹⁶ Lei nº 12.376/10 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), art. 3º.

indivíduos. A publicidade, portanto, não se realiza por meio de uma mera formalidade que encerra um fim em si mesma. Muito ao revés, o Estado deve empregar meios que, ao menos presumidamente – isto é: com base na observação daquilo que geralmente acontece –, produzam acesso real das pessoas ao conhecimento dos atos estatais. A legislação aposta nos meios eletrônicos como aqueles que poderão ser mais capazes – a longo prazo, talvez – para levar conhecimento acerca das informações públicas às pessoas. A esse tema se voltará adiante.

É interessante observar que em outros campos, em relação aos quais a ordem jurídica também exige publicidade, a lógica é a mesma: os meios empregados para atender o dever de publicidade devem ser aqueles realmente capazes (ou, ao menos, presumidamente capazes) de levar ao conhecimento das pessoas envolvidas as informações relevantes. É o caso, e.g., do mercado de capitais e das relações de consumo. Como se sabe, a legislação exige a publicação em jornais de grande circulação daquilo que deve ser levado ao conhecimento do mercado¹⁷. A entidade reguladora – no caso, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – estabelece ainda normas exigindo que informações estejam disponíveis em sites, na internet, e que determinados investidores (como cotistas de fundos de investimento) recebam correspondência pessoal. Em linha similar, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) impõe aos fornecedores deveres em matéria de informação e, adicionalmente, associa ao direito à informação dois adjetivos especialmente relevantes: a informação a ser prestada deve ser clara e adequada¹⁸. As normas que regulam as companhias abertas tratam também de informação relevante.

Assim como se passa no âmbito das relações de consumo e do mercado de capitais, a informação a ser prestada aos indivíduos pelo Estado – isto é: o objeto, afinal, do dever de publicidade – deve ser inteligível e relevante. A intelegibilidade diz respeito à linguagem e à apresentação da informação, de modo que ela seja compreensível – ou tão compreensível quanto possível – para seus destinatários. Se a informação é prestada em linguagem técnica, ou de forma tão complexa ou desordenada que as pessoas não são capazes de compreendê-la, não terão sido cumpridos os deveres de publicidade e de prestação de contas. Por outro lado, freqüentemente a informação de um ato isolado, fora de seu contexto, pode tornar-se incompreensível para os destinatários.

A relevância, por seu turno, diz respeito àquilo que deve ser informado: de um universo bastante amplo de dados existentes, somente serão relevantes as informações que puderem esclarecer adequadamente os seus destinatários. Saber qual o resultado concreto dos gastos municipais em saúde em determinado ano – e.g., quantos atendimentos se verificaram e de que natureza, que equipamentos e medicamentos foram adquiridos, que expansão se observou no sistema, quantos profissionais novos foram incorporados por meio de concurso etc. – é certamente uma informação relevante para os moradores do Município. Não se pode dizer o mesmo, porém, da informação acerca do código numérico associado a cada uma dessas despesas. Este ponto demanda uma reflexão adicional.

¹⁷ Lei nº 6.404/76, art. 157.

¹⁸ Código de Defesa do Consumidor (CDC), art. 6º.

A lei faz referência a informações de interesse público. Mas quais são as informações de interesse público? A resposta, fornecida pela própria lei, é a de que, como regra, todo e qualquer ato do Poder Público é de interesse público e, portanto, informações acerca dele devem ser públicas. É bem de ver, no entanto, que podem existir vários tipos de interesses públicos a justificar diferentes formas como a informação deve ser fornecida, a fim de atender adequadamente a esses interesses e proporcionar informação relevante a cada um deles. É possível cogitar, no mínimo, de dois grandes interesses públicos nesta sede: o interesse relacionado com o controle social e o interesse vinculado ao cidadão usuário dos serviços prestados pelo Poder Público. Inicie-se pelo primeiro.

Como mencionado acima, o controle social envolve a atividade, levada a cabo pelos cidadãos, de monitoramento das ações estatais e de reação a elas, reações essas que podem envolver protestos, manifestações públicas e opções eleitorais. Paralelamente ao controle social existem, como também referido, os órgãos institucionais de controle. Ora, números em abstrato acerca de investimentos e códigos de despesas podem ser úteis para esses órgãos mas terão pouca relevância no que diz respeito ao controle social. Do ponto de vista do cidadão, números absolutos podem até produzir impacto emocional, mas não agregam racionalidade. Afinal, o que significa investir “x” milhões em saúde? Isso é pouco? Muito? Quais são as necessidades a serem atendidas? O que “x” milhões representa em termos de serviços? É fácil perceber que muito mais importante será a descrição – objetiva e tangível – dos serviços que se planeja prestar e, igualmente, do resultado pretendido com a prestação de tais serviços (PEDERIVA, 1998). E, de fato, a Constituição faz menção expressa a planos de governo, à avaliação do cumprimento das metas previstas e à execução dos programas de governo¹⁹, e a legislação que regula o tema prevê o controle do “cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”²⁰.

Nesse contexto, a informação de interesse público para fins de controle social deverá incluir os dados sobre (i) os investimentos a serem feitos nas diversas políticas públicas (inputs), mas também, e sobretudo, (ii) os serviços que serão prestados à população no contexto de tais políticas (outputs), de forma regionalizada, e (iii) o resultado pretendido (outcomes) por esses serviços (NORTON e ELSON, 2002). A descrição dos serviços a serem prestados e do resultado pretendido deve ser tão objetiva, tangível e mensurável quanto possível. Assim, e.g., há pouco interesse público e relevância na informação isolada de que “x” milhões de reais serão investidos em educação fundamental no ano “y” pela União. A informação só será relevante se for igualmente informado quais serviços serão prestados à população por conta de tal investimento (e.g., concurso para a contratação de “x” professores que estarão encarregados do reforço escolar nas escolas dos Estados “x, y e z”) e o resultado afinal pretendido (e.g., melhora de 1 ponto na média obtida pelos alunos de tais Estados na avaliação anual realizada pelo MEC nas provas de português e matemática).

¹⁹ CF/88, arts. 74, I, e 84, IX.

²⁰ Lei nº 4.320/64, art. 75.

O ponto não é complexo. A ação estatal vale-se de meios – serviços, obras etc. – para atingir determinados fins. Assim, em primeiro lugar, uma vez que a população receba informação acerca dos serviços que o ente público planeja levar a cabo em determinada região, será possível a essa mesma população verificar, ao longo do tempo e na circunvizinhança da sua comunidade, se os serviços – descritos de forma objetiva e tangível – foram de fato prestados. Ou seja: o controle social terá melhores condições de se desenvolver e o custo para os indivíduos, de levá-lo a cabo, será substancialmente menor (FREITAS, 2001). Assim, e.g., se o serviço que se pretende prestar é o oferecimento de aulas de reforço de português e matemática aos alunos da rede pública de ensino, a realidade e a suficiência da prestação desse serviço poderão ser controladas pela população de cada bairro. Por outro lado, se a única informação disponível é a de que “x” milhões de reais serão investidos em educação fundamental, os óbices ao controle social são substancialmente maiores.

Note-se ainda que a informação quanto ao resultado pretendido com as políticas públicas permitirá, ao longo do tempo, um controle mais profundo da adequação entre os meios escolhidos pelo poder público e os fins que se pretende atingir. Isto é: será possível avaliar se os meios empregados são realmente capazes de produzir os resultados desejados. É verdade que muitas vezes essa avaliação não será simples, pois os resultados pretendidos pela ação estatal podem receber a influência de um sem número de causas. De todo modo, até para que essa avaliação – por complexa que seja – possa ser levada a cabo, será preciso fixar de forma objetiva e tangível quais os resultados desejados, isto é: que metas se pretende alcançar²¹. Um exemplo ajuda a ilustrar a questão.

Imagine-se que os serviços planejados por determinado governo municipal em matéria de educação fundamental são os seguintes: a construção e o aparelhamento de “x” bibliotecas públicas em determinadas regiões, uma campanha publicitária de estímulo à leitura, dirigida a crianças e adolescentes, o aumento de “y%” dos salários dos professores do ensino fundamental e o oferecimento, em todas as escolas municipais, de reforço escolar para os alunos com médias inferiores a determinados patamares. Imagine-se, ainda, que o resultado pretendido com tais atividades é que, em 3 (três) anos, a avaliação média dos alunos do ensino fundamental nos exames nacionais de português e matemática tenha uma melhora de “z%”.

O parágrafo anterior descreve, como é fácil perceber, tanto os serviços que se planeja prestar quanto o resultado que se espera alcançar. As pessoas terão condições de verificar a existência dos serviços: se bibliotecas foram construídas e equipadas em seu bairro, se a campanha publicitária aconteceu, se os salários receberam de fato o aumento planejado e se o reforço escolar está ou não sendo oferecido nas escolas públicas nas quais seus filhos estudam. E, ao fim dos 3 (três) anos, divulgados os resultados dos exames nacionais, será possível aferir se a melhora no desempenho dos alunos ocorreu ou não e em que níveis. Em outros termos, será possível avaliar se o resultado foi atingido ou não.

²¹ Nesse particular, e a despeito de suas limitações, o emprego de estatísticas será especialmente útil. A Constituição de 1988 confere à União competência para manter serviços dessa natureza (art. 21, XV).

Além do controle social, porém, e simultaneamente, existe um outro interesse público da maior relevância que demanda igualmente informação acerca dos atos do Poder Público. Trata-se do interesse do cidadão-usuário dos serviços que são prestados pelo Estado. Como se sabe, a Constituição de 1988 atribuiu ao Estado de uma forma geral – seja à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios – uma série de competências para prestar, diretamente ou mediante delegação, serviços variados, muitos deles diretamente relacionados com a promoção e a proteção dos direitos fundamentais. Tais serviços incluem, como se sabe, educação pública em diferentes formatos, prestações de saúde, benefícios previdenciários, assistência jurídica aos necessitados, prestação jurisdicional, dentre outros.

Assim, para além do interesse geral no controle social, a cidadã grávida tem o interesse específico de saber onde e como poderá marcar consultas pré-natais e em que hospital público poderá realizar seu parto. Os pais e responsáveis de crianças em idade escolar precisam de informações sobre matrículas, aulas, acompanhamento escolar e atividades complementares nas escolas públicas da região bem como de informações sobre o atendimento pediátrico nos postos de saúde do bairro. Adultos que não tenham tido educação formal na idade próprio têm interesse igualmente em ter informação sobre o serviço de educação oferecido pelo Poder Público para sua faixa etária. O desempregado precisa de informações sobre como obter o seguro desemprego e deseja obter orientação acerca de recolocação profissional, assim como o acidentado, acerca do benefício previdenciário por razões médicas.

As informações relevantes tendo em vista o interesse geral do controle social e o interesse específico do cidadão-usuário do serviço serão diversas, ainda que complementares, cabendo ao Estado prestar ambas. Há entre esses dois interesses públicos e entre as formas de atendê-los conexões da maior relevância. Em primeiro lugar, muitos desses serviços serão indispensáveis para o desenvolvimento da própria capacidade dos indivíduos de exercerem sua cidadania e, nesse contexto, levarem a cabo algum tipo de controle social. O caso da educação é emblemático: se o indivíduo é analfabeto, que condições reais ele terá, e.g., de examinar as informações sobre os atos do Poder Público em geral de modo a controlá-los? Seria impossível enfatizar em excesso a importância da educação para o exercício da cidadania.

Em segundo lugar, uma vez que o indivíduo tenha acesso a informação adequada acerca do serviço que o interessa particularmente – como usuário – é mais provável que ele invista algum tempo e energia no desenvolvimento de atividades ligadas ao controle social a fim de obter alguma melhora na qualidade daquele serviço. Como referido acima, uma das causas frequentemente apontadas para o desinteresse da sociedade pelo controle social é, justamente, a circunstância de que ela é muito custosa (sobretudo em tempo investido pelo indivíduo, em contraste com todas as outras atividades que ele precisa/quer desenvolver na vida) e traz poucos

proveitos diretos. O interesse direto do indivíduo em um determinado serviço prestado pelo Poder Público pode servir de estímulo para que ele reavalie essa equação de forma mais vantajosa para o exercício do controle social.

Note-se, para concluir este ponto, que as características distintas dos dois interesses públicos identificados acima terão repercussão sobre o tipo de informação a ser divulgada e a forma de divulgação a ser adotada pela Administração. Quanto ao tipo de informação, o controle social de forma geral está interessado, como visto, em toda e qualquer informação sobre os atos do Poder Público. A regra é a publicidade e a exceção, a ser motivada, o sigilo. No caso dos usuários dos serviços prestados pelo Estado, de outra parte, seu interesse reside em ter informações que viabilizem a fruição do serviço. Dados sobre que serviços estão disponíveis, onde e quando, que documentos devem ser apresentados ou exigências cumpridas, qual o prazo para se obter o serviço pretendido, dentre outras, devem constituir o núcleo da informação a ser fornecida nesse caso. É intuitivo que para que esse segundo interesse público seja atendido, a informação deve ser apresentada de forma regionalizada, de preferência por bairros, já que é nesse ambiente que a prestação dos serviços, em geral, acontece.

Uma segunda repercussão importante envolve os meios através dos quais a informação será veiculada, tendo em vista o público a que ela se destina. Como já se mencionou, a publicidade não significa apenas que a informação não é sigilosa: ela deve ser levada ao público a que se destina de modo que, ao menos presumidamente, esse público tenha dela conhecimento. ONGs que se dedicam ao controle social, e.g., são capazes de obter informações através dos meios mais variados: jornais, revistas, internet, etc.. O mesmo não se pode dizer da população brasileira que utiliza o Sistema Único de Saúde. O ponto será retomado no próximo tópico.

Lei nº 12.527/2011, Art. 3º, III. Os meios para o acesso à informação e a tecnologia. O e-governo

Por fim, a última diretriz listada no art. 3º, III, da Lei nº 12.527/2011, trata dos meios técnicos através dos quais o acesso à informação e a publicidade poderão ser realizados. A legislação brasileira – na linha da tendência mundial – indica que a solução haverá de ser a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. A expressão é frequentemente identificada com meios eletrônicos ou digitais e, mais concretamente, com a internet (e com eventuais novos meios de comunicação que venham a ser desenvolvidos). Essa a dicção do dispositivo legal:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação

De fato, há uma tendência global, de governos e também de organizações privadas, no sentido de utilizar os meios eletrônicos, e a internet em particular, para armazenar dados, divulgar essas informações e interagir com o público. Muitos países têm procurado se organizar de forma a concentrar suas interações com os cidadãos por meio da internet (e-government) e o Brasil não é exceção: vários serviços públicos no país, por exemplo, já são acessíveis apenas eletronicamente, como é o caso de declaração de impostos, matrículas escolares em vários municípios, recursos ao Judiciário, etc.. A opção legislativa brasileira, além de parecer realmente inexorável diante da evolução tecnológica e da tendência internacional, está alinhada também a alguns estudos já existentes, que identificam que a internet pode ter um impacto positivo nas relações entre cidadãos e o Poder Público (YANG e LAN, 2010).

Não há dúvida de que a internet proporciona meios realmente sem precedentes na história humana, em capacidade de armazenamento e em ferramentas de busca que permitem localizar, com relativa rapidez e em um universo enorme de dados disponíveis, a informação desejada. Além disso, a divulgação dos dados na internet permite que um número indeterminado de pessoas possa ter acesso a eles simultaneamente, em função de seus próprios interesses, reduzindo o custo com transporte e tempo. Todas essas possibilidades, no entanto, são acompanhadas de uma série de desafios que merecem atenção.

Em primeiro lugar, há o desafio do acesso físico²². Se o cidadão não tem acesso real à internet, o fato de ela se tornar o meio preferencial (e tendencialmente único) de informação acerca da ação governamental, trará pouco proveito para a realização do direito à informação e para a formação de uma cultura de controle social. No Brasil, apenas uma fração da população tem acesso à internet, embora esse número venha crescendo ano a ano. Esse desafio envolve, portanto, universalizar o acesso físico à internet, com qualidade de transmissão que permita utilizar os recursos existentes nos sites, o que, em geral, significará internet de banda larga. Há muitas formas de promover a universalização do acesso à internet²³, que não exige, necessariamente, que cada pessoa tenha um computador e acesso à internet em casa. Modelos coletivos públicos ou privados, como lan houses, são capazes de proporcionar esse tipo de acesso (LEMOS e MARTINI, 2009).

Em segundo lugar, o desafio do acesso envolve também a educação digital, que vem a ser a capacidade do indivíduo de lidar com um computador, entender o funcionamento básico da internet e ser capaz de buscar ali as informações que deseje. Não bastará o acesso físico, se o indivíduo não tiver treinamento para lidar com as

²² Em maio de 2011 o Relator Especial para promoção e proteção dos direitos à liberdade de opinião e expressão da ONU, Frank La Rue, divulgou um relatório no qual afirmou ser o direito de acesso à internet um direito humano. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/AHRC.17.27_en.pdf> Acesso em: 23.nov.2013. A declaração gerou alguma controvérsia e o tema encontra-se em discussão.

²³ Projeto Cidadão Conectado - Computador Para Todos. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/index.php/noticias/indice-de-noticias/2836-decreto-assinado-pelo-presidente-lula-cria-projeto-cidadao-conectado-computador-para-todos>>. Acesso em: 23.nov.2013.

possibilidades disponíveis pela internet. Esse é um desafio considerável no Brasil, considerando em particular os altos índices de analfabetismo funcional (INEP, 2012) e o crescimento da população idosa, que, caso não tenha tido acesso a meios eletrônicos no passado, demandará treinamento específico para lidar com as novas tecnologias. Não custa lembrar que a educação digital é essencial hoje não apenas para o exercício da cidadania, mas também para o pleno desenvolvimento da pessoa e para qualificá-la para o trabalho, sendo esses os três objetivos vinculados ao direito à educação pelo art. 205 da Constituição brasileira de 1988.

Um segundo desafio diz respeito à qualidade dos sistemas eletrônicos nos quais estarão armazenadas as informações públicas. A expressão qualidade pretende designar uma série de atributos, alguns dos quais enunciados a seguir. Em primeiro lugar, a qualidade do sistema depende do acervo de dados disponíveis e de sua atualidade. Um outro indicador de qualidade diz respeito às ferramentas de busca e sua capacidade de recuperar adequadamente as informações. Políticas públicas demandam anos para serem implementadas e produzir efeitos, de modo que quem quer que queria acompanhá-las precisará de informações contínuas e abrangentes no tempo, que permitam uma avaliação da evolução da política, e não apenas, por exemplo, os dados do mês em curso.

Por outro lado, sob a perspectiva do cidadão usuário, informações desatualizadas sobre serviços esvaziam o propósito de se transformar a internet como meio de acesso à informação. Pouco adiantará, para quem busca informações sobre atendimentos do Sistema Único de Saúde – SUS, dados de três anos atrás. Além da atualidade, os dados existentes precisam estar disponíveis também de forma desagregada por localidades e por temas, que permitam ao indivíduo consultar informações que façam sentido na sua realidade e contexto social e que o interessem de forma específica. O ponto é relevante tanto para o cidadão-usuário quanto para o controle social de forma geral. O cidadão, por exemplo, interessado no tema de educação para pessoas com deficiência não encontrará essa informação se os dados forem apresentados de forma global. Igualmente, o cidadão interessado nos serviços de saúde de seu bairro, não poderá exercer qualquer controle se as informações não puderem ser consultadas de forma regionalizada.

Embora essas sejam questões técnicas, é fácil perceber que se o sistema eletrônico não conseguir fornecer aos cidadãos as informações públicas que eles buscam porque, por exemplo, a ferramenta de busca não funciona adequadamente, ou porque as informações existentes não estão desagregadas, o esforço legislativo terá sido frustrado. A importância da construção do "como" não pode ser nunca minimizada. A edição de uma lei, por relevante que seja, é apenas um ponto de partida, e não um ponto de chegada.

CONCLUSÕES

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, alinha o Brasil a um movimento internacional que tem levado países a adotar leis específicas tratando do acesso à informação governamental, em um esforço de incrementar a transparência, a participação democrática dos cidadãos, e combater a corrupção.

Embora o tema não seja novidade, e a publicidade no âmbito estatal seja claramente exigida no Brasil desde a Constituição de 1988, a nova lei poderá contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social, sobretudo ao prever que a divulgação de informações deve ser feita pelas autoridades independentemente de solicitações. A publicidade, portanto, passa a ser ativa e não apenas reativa, retirando do indivíduo a integralidade do ônus para obtenção do conhecimento acerca dos atos do poder público.

Questões, porém, permanecem a ser definidas. Em primeiro lugar, e considerando a enorme quantidade de dados produzida pelos Estados contemporâneos, decidir que informações devem ser divulgadas é fundamental, sob pena de o público ser submerso em irrelevâncias. Essa decisão, bem como a que envolve como a divulgação acontecerá concretamente, deve ter em vista ao menos dois interesses públicos principais: o interesse geral do controle social dos atos do Poder Público e o interesse do cidadão-usuário de serviços públicos.

A Lei nº 12.527/11 determina ainda que a difusão de informações utilize meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Os meios eletrônicos e a internet de forma mais geral tem permitido o desenvolvimento do chamado e-government, trazendo esperanças de redução da distância entre governo e cidadãos. Nada obstante, também aqui questões precisarão ser enfrentadas. A ampliação do acesso físico à internet e a expansão da educação digital são desafios centrais em um país onde a alfabetização funcional ainda é um problema. Em segundo lugar, a qualidade dos sistemas eletrônicos nas quais as informações públicas estarão armazenadas e das ferramentas de busca disponíveis poderá viabilizar ou obstruir o real incremento do acesso à informação governamental por parte da sociedade brasileira.

ACCESS TO INFORMATIN: THE PRINCIPLES OF THE LAW Nº 12.527/2011

Abstract

Law No. 12,527 of November 18, 2011, aligns Brazil to an international movement that has led countries to adopt specific laws dealing with access to government information in an effort to enhance transparency, democratic participation of citizens, and combat corruption.

Although the theme is not new, and advertising at the state level is clearly required in Brazil since the 1988 Constitution, the new law may contribute to the development of a culture of transparency and social control, especially by providing that the disclosure of information should be made by the authorities regardless requests. Advertising thus becomes active, not just reactive, removing the individual completeness of the cost to acquire knowledge about the acts of the government.

Questions, however, remain to be defined. First, and considering the huge amount of data produced by modern states, deciding what information should be disclosed is essential, lest the public be submerged in irrelevancies. This decision, as well as involving the dissemination happen concretely, should aim at least two major public interests: the general interest of social control of the acts of the government and the interest of the public services of citizen-user.

Law No. 12,527 / 11 also determines that the dissemination of information use media made possible by information technology. The electronic media and the internet, more generally, has allowed the development of so-called e-government, bringing hopes of reducing the distance between government and citizens. Nonetheless, some issues need to be addressed here, as well. The expansion of physical access to the Internet and the expansion of digital education are central challenges in a country where functional literacy is still a problem. Second, the quality of electronic systems in which public information is stored and the quality of the search tools available can enable or obstruct the real increase access to government information by the Brazilian society.

Keywords: Government information. Acts of the government. Social control. Democracy. Transparency. Advertising. Motivation. Secrecy. Corruption. Relevant information. User Utility. Internet. E-government. Digital education. Access to information. Internet access.

REFERÊNCIAS

BANISAR, David. **Freedom of Information and Access to Government Records around the World, Privacy International**. (www.privacyinternational.org), Julho 2002.

BIMBER, Bruce. **Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power**. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 47-59.

BRASIL, Ministério da Educação, INEP, **Mapa do analfabetismo no Brasil, 2012**. Disponível em http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC5524E567FC02%7D_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf. Acesso em 23.11.2013.

BUGARIN, VIEIRA e GARCIA, Maurício Soares, Laércio Mendes. e Leice Maria, **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**, 2003.

CAMPOS, Anna Maria; **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?**, Revista de Administração Pública 24:30-50, 1990.
Critical Review, v. 18, nºs 1-3, 2006.

FREITAS, Juarez, **O controle social do orçamento público**, Revista Interesse Público 11:13-26, 2001.

Gauri, and D. Brinks (eds), **Courting social justice. Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world** (New York, NY: Cambridge University Press, 2008).

LEMONS, Ronaldo; MARTINI, Paula. **LAN Houses: A new wave of digital inclusion in Brazil**. Disponível em: <http://publius.cc/lan_houses_new_wave_digital_inclusion_brazil/091509>. Acesso em 23.nov.2013

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo comparado**. 2ª ed., Brasília: UNESCO, 2009, p. 148.
meta analysis, Government Information Quarterly 27 (2010) 431–441

MILESKE, Hélio Saul, **Controle social**: um aliado do controle oficial, Revista Interesse Público 36:85-98, 2006.

NORTON e ELSON, Andy. e Diane., **What's behind the budget? Politics, rights and accountability in de budget process**, 2002.

PEDERIVA, João Henrique, **Accountability, Constituição e Contabilidade**; Revista de Informação Legislativa 35:36-37, 1998.

RUE, Frank La. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**; Frank La Rue. A/HRC/17/27. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf> Acesso em: 23.nov.2013

YANG, Lihua e LAN, G. Zhiyoung, **Internet's impact on expert–citizen interactions in public policymaking – A**.

Trabalho enviado em 06 de setembro de 2015.

Aceito em 30 de setembro de 2015.